Communiqués et discours

Discours

**ALLOCUTION DE LA PRÉSIDENTE DE LA COMMISSION D'ACCÈS À L'INFORMATION MADAME JENNIFER STODDART**

DEVANT LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES
CONCERNANT LE PROJET DE LOI N° 14

Loi modifiant la Loi sur le ministère du Revenu et d'autres dispositions législatives relativement à la protection des renseignements confidentiels

**21 août 2001**
0 06 21
01 05 29

Monsieur le Président, monsieur le Ministre, mesdames et messieurs les députés,

La Commission d'accès à l'information vous remercie de l'opportunité que vous lui offrez de présenter ses commentaires au sujet du projet de loi nº 14 visant à modifier la *Loi sur le ministère du Revenu* et d'autres dispositions législatives relatives à la protection des renseignements confidentiels. Ce projet de loi, comme vous avez pu le constater, modifie de façon substantielle les règles du secret fiscal. Considérant le nombre élevé de modifications, il serait fastidieux de commenter chacune d'elles. Je me limiterai donc à décrire le contexte général à l'intérieur duquel s'insère ce projet de loi et à m'attarder aux dispositions qui soulèvent des inquiétudes auprès des membres de la Commission.

**Des règles de confidentialité qui évoluent**

Dès le moment où l'État leva les premiers impôts sur le revenu des particuliers, il reconnut que le secret fiscal était indispensable pour que les citoyens acceptent de révéler eux-mêmes aux autorités fiscales des renseignements les concernant.

Quelques décennies plus tard, il faut reconnaître que le secret fiscal s'applique dans un environnement qui a totalement changé. Ainsi, le rôle joué par l'État auprès des citoyens a considérablement évolué. De nombreux programmes fiscaux ou autres ont fait leur apparition. Et pour mettre ces derniers en application, l'État requiert de plus en plus de renseignements personnels.

L'apparition de l'informatique est également venue changer la donne. Autrefois impossible, la communication de renseignements personnels entre organismes publics est maintenant facilitée par les technologies de l'information. Ainsi, l'information pertinente est de moins en moins recueillie auprès des personnes concernées.

Bien sûr, les échanges de renseignements peuvent dans bien des cas faciliter la vie des citoyens. Toutefois, tout ce que la technologie permet maintenant de faire ne doit pas

nécessairement être fait. La constitution de mégafichiers de renseignements personnels représente sans contredit un risque d'intrusion dans la vie privée des individus.

Il existe de moins en moins d'obstacles technologiques qui empêchent la cueillette de renseignements personnels ailleurs qu'auprès de l'individu concerné. Ce phénomène nous oblige tous à exercer une plus grande vigilance afin que nous puissions maintenir le contrôle des renseignements qui nous concernent et prévoir les règles de protection nécessaires. Rappelons que les lois de protection des renseignements personnels, québécoises ou autres, sont l'un des fondements de nos sociétés démocratiques.

La Commission d'accès à l'information ne doute donc pas de la pertinence et de l'urgence de revoir les règles du secret fiscal. Cet exercice s'avère essentiel afin de rendre plus transparente la gestion que fait le ministère du Revenu des renseignements personnels qui lui sont confiés et vérifier comment il s'acquitte de ses obligations relatives au respect du secret fiscal.

**Les événements qui ont précédé le projet de loi n° 14**

Deux événements largement médiatisés en 1998 et 1999 ont été à l'origine d'une large réflexion dont l'aboutissement est le projet de loi qui vous est maintenant soumis pour analyse.

Tout d'abord, rappelons les allégations de fuite de renseignements fiscaux au ministère du Revenu et au cabinet du Premier ministre du Québec concernant un parlementaire de la Chambre des Communes. Ces allégations engendrèrent une enquête menée dans un premier temps par la Commission d'accès à l'information et poursuivie par le juge Moisan dont le rapport fut rendu public en 1999.

La difficulté d'interpréter la *Loi sur le ministère du Revenu*, et plus particulièrement ses dispositions relatives à l'étendue du secret fiscal, fut également mise en évidence lorsque le Ministère communiqua des renseignements fiscaux à une firme de sondage pour l'évaluation du programme de perception des pensions alimentaires. La Commission concluait alors que le Ministère ne pouvait confier des renseignements fiscaux à une firme de sondage puisque la loi ne prévoit aucune exception au secret fiscal autorisant ce type de communication.

Suite à ces incidents, le gouvernement mandata un comité pour procéder à une analyse complète de tous les processus administratifs de gestion des renseignements confidentiels au sein du Ministère. Un comité d'experts fut également chargé de réévaluer l'ensemble des dispositions de la Loi et de proposer les modifications requises.

Tous ces événements ont largement démontré que la refonte des dispositions de la *Loi sur le ministère du Revenu* concernant le secret fiscal était devenue urgente.

La pertinence de mettre à jour ces dispositions ne fait évidemment pas de doute pour la Commission d'accès à l'information. Les contribuables seront sans contredit les premiers à profiter de cette clarification des règles.

**L'importance de clarifier les règles du secret fiscal**

Avant de commenter les modifications proposées par le projet de loi, nous souhaiterions expliquer pourquoi il est si important que les règles relatives au secret fiscal soient clarifiées.

Le ministère du Revenu doit évidemment viser l'atteinte d'une protection des renseignements fiscaux qui correspondent aux exigences légales et aux attentes des contribuables. Cette protection est essentielle pour assurer le respect du droit à la vie privée et à la confidentialité des renseignements que les citoyens confient à l'État. Sans cette confidentialité, il est indéniable que le lien de confiance qui doit unir l'État à ses citoyens serait rompu, ces derniers ayant alors de plus en plus de réticences à confier à un organisme public les renseignements qui les concernent.

Cette règle n'est pas uniquement valable pour les renseignements fiscaux. Plus de 3 600 organismes publics et l'ensemble des entreprises du secteur privé doivent respecter des obligations de confidentialité des renseignements personnels.

Le respect de la confidentialité des renseignements fiscaux est d'autant plus importante que la société québécoise considère ces renseignements comme étant particulièrement sensibles.

En outre, pour sauvegarder les principes d'autodéclaration et d'autocotisation, le ministère du Revenu doit maintenir la confiance des citoyens et cette dernière passe nécessairement par la confidentialité des renseignements fiscaux.

Selon la Commission, cet objectif ne peut être atteint que si les dispositions légales pertinentes ne prêtent pas constamment à interprétation. Tous doivent savoir comment le Ministère traite les renseignements que lui communiquent les contribuables.

Dans un autre ordre d'idée, il faut se rappeler que le ministère du Revenu détient des mégafichiers de renseignements personnels, ces derniers pouvant être ou non de nature fiscale. Ces fichiers permettent au Ministère d'administrer les lois fiscales et les autres programmes de plus en plus nombreux que lui confie le gouvernement.

Constitués à la faveur du développement des technologies de l'information, le Ministère inscrit maintenant dans ces mégafichiers une multitude de renseignements qui, au moment de leur collecte par le Ministère ou d'autres organismes, ne sont pas nécessairement de nature fiscale.

**Le projet de loi n°14**

**Le maintien du caractère prépondérant de la Loi sur l'accès**

La Commission d'accès à l'information apprécie tout particulièrement le fait que le projet de loi maintienne le caractère prépondérant de la *Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*. Sauf dans quelques cas bien précis et justifiés, le projet ne prévoit aucune disposition dérogatoire à la *Loi sur l'accès*.

Parce que les règles du secret fiscal s'appliquent aux renseignements qui concernent à la fois des personnes physiques, des sociétés, des fiducies et autres organismes, certains prétendaient qu'il était impossible d'appliquer les règles de la *Loi sur l'accès* puisque cette dernière ne vise que les renseignements personnels. Donc, prétendait-on,

seul un régime entièrement autonome prévu dans *la Loi sur le ministère du Revenu* aurait dû délimiter les frontières du secret fiscal.

Le projet de loi nº 14 prouve qu'il est possible de concilier cette loi avec la *Loi sur l'accès*. Ainsi, contrairement aux craintes que la Commission avait déjà exprimées, nous n'assisterons pas à la naissance d'un régime de protection des renseignements personnels et d'accès à l'information qui soit parallèle à celui que prévoit la *Loi sur l'accès*.

La *Loi sur le ministère du Revenu* et la *Loi sur l'accès* pourront donc coexister même si les renseignements fiscaux concernent à la fois les personnes physiques, des sociétés, des fiducies et autres organismes.

**Des règles plus sévères que celles de la Loi sur l'accès**

Par ailleurs, il est important de rappeler que même si la *Loi sur l'accès* a un caractère prépondérant, elle n'empêche pas pour autant qu'une loi particulière puisse offrir des garanties de protection de renseignements personnels qui soient plus sévères que celles prévues par la *Loi sur l'accès*.

Par exemple, la *Loi sur le ministère du Revenu*, autorise la communication de renseignements fiscaux qu'aux seuls organismes expressément désignés dans cette loi et uniquement pour la réalisation des fins décrites dans la loi.

**La clarification des règles**

Le projet de loi prévoit l'ajout de nombreuses règles concernant la gestion des renseignements fiscaux et la portée du secret fiscal. Les droits du contribuable et l'exercice de ces derniers y sont également clarifiés.

Les commentaires de la Commission se limitent aux dispositions du projet de loi pour lesquelles elle a certaines réticences. Il s'agit des règles d'utilisation des renseignements fiscaux au sein du Ministère, des possibilités de communication de ces renseignements à des tiers et des mesures relatives à la lutte contre le crime organisé.

**L'utilisation des renseignements fiscaux au sein du ministère du Revenu**

Toutes les lois relatives à la protection des renseignements personnels interdisent que les renseignements colligés par l'État soient utilisés à d'autres fins que celles pour lesquelles ils ont été colligés.

Ainsi, les renseignements recueillis au moyen de la déclaration de revenus ne devraient pas servir à administrer un programme qui n'a aucun lien avec la perception des impôts des particuliers. Deux exceptions sont prévues à cette règle : la personne concernée consent à l'utilisation des renseignements à d'autres fins ou la loi autorise une exception.

En fait, ce principe de l'utilisation limitée des renseignements personnels est fondamental et a pour but d'écarter le libre arbitre de l'État dans la gestion des renseignements personnels.

Or, le ministère du Revenu entend utiliser les renseignements fiscaux qu'il collige à de nombreuses fins. Ainsi, conformément à l'article 69.0.0.7, un renseignement contenu dans un dossier fiscal et colligé en vertu de la *Loi sur les impôts* pourrait également être utilisé pour l'application ou l'exécution des lois fiscales suivantes :

- La *Loi favorisant le développement de la formation de la main-d'oeuvre* (en partie)
- La *Loi sur le ministère du Revenu*
- La *Loi sur les normes du ravail* (en partie)
- La *Loi sur la Régie de l'assurance maladie du Québec* (en partie)
- La *Loi sur le régime de rentes du Québec*
- La *Loi sur le remboursement d'impôts fonciers*
- La *Loi sur la sécurité du revenu* (en partie)

Ce même article permet également l'utilisation d'un renseignement contenu dans un dossier fiscal aux fins de l'exécution ou de l'application de trois lois qui ne sont pas des lois fiscales mais dont l'application a été confiée au ministère du Revenu :

- La *Loi facilitant le paiement des pensions alimentaires*
- La *Loi sur le soutien du revenu et favorisant l'emploi et la solidarité sociale* ;
- Et le programme d'allocation logement en faveur des personnes âgées et des familles établi en vertu de la *Loi sur la société d'habitation*.

En outre, le Ministère pourrait utiliser les renseignements fiscaux à des fins d'étude, de recherche ou de statistique et aux fins de l'administration du Ministère.

Il est vrai que le Ministère devra informer le contribuable à chaque année des types d'usages auxquels ses renseignements sont destinés. La Commission craint toutefois que cette dernière obligation n'ait que peu d'effet : le Ministère pourrait se limiter à retranscrire le contenu de l'article 69.0.0.7 pour répondre à son obligation d'information.

Avant que le législateur n'adopte l'article 69.0.0.7, la Commission considère que le ministère du Revenu devrait démontrer pourquoi il ne serait pas tenu, comme tous les autres organismes publics, d'utiliser les renseignements qu'il recueille aux seuls fins pour lesquelles ces renseignements ont été recueillis.

**La communication de renseignements fiscaux**

Depuis plusieurs années, la Commission invite le législateur à faire preuve de prudence lorsqu'il autorise une nouvelle exception au principe de la confidentialité des renseignements fiscaux.

Au fil des années, la liste des exceptions s'est considérablement allongée. Toutefois, si chacune de ces communications prise individuellement peut sembler justifiée, l'ensemble des exceptions au secret fiscal peut laisser croire que sa portée n'a plus rien à voir avec celle qu'elle avait au moment de sa création.

Au cours des dernières années, la CAI a émis 35 avis portant uniquement sur des amendements à la *Loi sur le ministère du Revenu* dont l'objet, dans presque tous les cas, a été de créer une nouvelle exception au principe du secret fiscal. Ainsi, en 1993, l'article 69.1 autorisait la communication d'un renseignement fiscal aux seuls trois organismes suivants : le Contrôleur des finances, le Conseil du trésor et le Vérificateur général. En 2001, le nombre d'organismes qui peuvent recevoir communication de renseignements fiscaux s'élève environ à 15, sans compter tous les fonctionnaires des organismes publics qui peuvent recevoir communication de renseignements fiscaux lorsque le Ministère entreprend de recouvrer une dette due à l'État.

À ces exceptions déjà existantes, le projet de loi permet au Ministère de communiquer des renseignements fiscaux à un contractant ou un sous-contractant. Certaines mesures particulières de contrôle et de transparence, telle l'inscription de la communication dans un registre, devraient toutefois être respectées.

On doit le constater, le principe du secret fiscal a subi une profonde métamorphose au cours des dernières années. Le nombre d'exceptions à ce principe, souvent introduites à la faveur du rôle accru de l'État et des nouvelles possibilités offertes par les technologies de l'information, expliquent cette transformation radicale.

Si le projet de loi a l'avantage de mettre à jour les règles du secret fiscal, il n'en demeure pas moins qu'il démontre sans équivoque que la portée de ce secret ne se compare plus à celle qui lui était reconnue au moment de son introduction dans la législation fiscale.

À nouveau, la Commission rappelle l'importance pour le législateur de manifester une grande prudence chaque fois qu'une exception au secret fiscal est proposée.

**La lutte contre le crime organisé**

Le projet de loi ajoute également la possibilité de communiquer des renseignements fiscaux lorsque cette communication est nécessaire aux fins de la lutte contre le crime organisé.

Évidemment, les objectifs poursuivis par ces nouvelles dispositions répondent à un besoin qu'il serait difficile de nier. Aussi n'est-il pas question pour la Commission de remettre en cause le bien-fondé des articles 69.0.0.12 et suivants.

Toutefois, la Commission émet de sérieuses réserves au sujet de certaines dispositions qui, croit-elle, risquent d'aller bien au-delà de ce qui semble nécessaire pour atteindre les fins poursuivies.

L'article 69.0.0.13 prévoit qu'un fonctionnaire désigné du Ministère peut, de sa propre initiative et sans procédure particulière, communiquer à un corps de police un renseignement contenu dans un dossier fiscal lorsqu'il a des motifs raisonnables de croire qu'un acte criminel grave a été commis ou est sur le point de l'être par une organisation criminelle.

Par contre, si la Sûreté du Québec ou un corps de police municipal désire obtenir un renseignement fiscal, une ordonnance de la Cour du Québec devra être obtenue en respectant une procédure rigoureuse, à moins que le fonctionnaire du Ministère accepte, toujours à sa discrétion, de le lui communiquer.

La Commission ne comprend pas pourquoi il faudrait faire coexister deux procédures totalement différentes pour atteindre, dans des situations presque similaires, des effets identiques, soit la communication des mêmes renseignements fiscaux.

La Commission croit que dans tous les cas un ordre de la Cour devrait être obtenu. Seule cette procédure garantirait qu'il n'y a pas communication indue de renseignements qui concernent des personnes aucunement liées au crime organisé et que le pouvoir discrétionnaire du fonctionnaire du Ministère est utilisé à bon escient.

Le projet de loi prévoit également, à son article 69.0.0.15, qu'une communication de renseignements faite en vue de contrer le crime organisé est couverte par un secret absolu pendant cinq ans, à moins que le renseignement visé n'ait été utilisé pour établir une cotisation en vertu d'une loi fiscale.

Au terme de cette période de cinq ans, il serait encore possible de refuser la communication du renseignement si cette communication est susceptible d'entraver le déroulement d'une enquête ou d'une procédure ou ne soit autrement contraire à l'intérêt public.

Si le fonctionnaire du Ministère a, à tort, estimé qu'il y avait des motifs raisonnables de croire qu'une personne était liée au crime organisé, cette personne n'aurait accès à cette information qu'au moment où le Ministère le croirait approprié et sans qu'il ne soit possible pour qui que ce soit, y compris la Commission, de mettre en cause cette décision.

Tout en reconnaissant que le droit d'accès peut dans certaines circonstances faire l'objet de restrictions tout à fait justifiées, la Commission croit qu'il serait approprié de revoir ces modalités. Selon nous, l'intervention d'un tribunal pourrait assurer l'impartialité du processus et éviter les abus justifiés à tort par la sécurité publique.

**CONCLUSION**

En conclusion, la Commission d'accès à l'information reconnaît que le projet de loi apporte certaines solutions aux difficultés d'interprétation soulevées par la *Loi sur le ministère du Revenu* au cours des dernières années.

Toutefois, la Commission espère que le ministère du Revenu sera en mesure de vous expliquer la pertinence d'utiliser les renseignements fiscaux à de nombreuses fins et l'impossibilité d'agir autrement.

En outre, nous croyons qu'il serait opportun de réfléchir à la mise au rancart de l'intervention de tout tribunal lorsqu'un fonctionnaire du ministère du Revenu décide, de sa propre initiative, de communiquer un renseignement fiscal à un corps de police.

Finalement, la Commission croit que le Ministère devra tout mettre en oeuvre pour assurer la transparence de la gestion qu'elle fait des renseignements fiscaux. Ainsi, l'information transmise aux citoyens devrait être la plus précise possible afin que le citoyen soit en mesure de connaître le sort subi par les renseignements qui le concernent.

À cet égard, la Commission d'accès à l'information entend jouer pleinement le rôle que lui confie le législateur.

Mais ce rôle de gardien du secret fiscal n'appartient pas uniquement au Ministère et à la Commission. Les citoyens doivent demeurer vigilants. Nous croyons également que les parlementaires ont un rôle majeur à jouer.

En bout de ligne, vous êtes ceux qui établissent les règles qui feront en sorte que les citoyens et les citoyennes pourront maintenir un lien de confiance envers l'État lorsque ce dernier recueille, utilise et communique des renseignements fiscaux.

**Politique de confidentialité | Copyrights**